

# 圖書館의 行政文化

姜 俊 浩  
國會圖書館 司書官

## 1. 序 言

우리는 傳統的인 行政文化를 가지고 있다. 美國과 같은 先進國의 組織이 그의 環境을 처리할 때와 우리의 組織이 그의 環境을 처리할 때에는 그 樣相이 달라지게 된다. 그러므로 먼저 우리의 傳統的인 行政文化를<sup>1)</sup> 살펴 보고 이 傳統的인 行政文化가 우리 圖書館界의 行政文化에 미치는 영향을 考慮하면서 圖書館의 行政文化를 考察코자 한다.

여기서의 文化란 人間이 行動하고 生活하는 支配의 原理 즉 行動方式이나 生活方式를 意味한다.<sup>2)</sup>

## 2. 傳統的인 行政文化

### 1) 私人主義(Personalism)

우리는 아직도 私的인 것과 公的인 것을 明確히 區分하지 못하는 경우가 많이 있다. 이것은 公物과 私物을 混用하거나 公物을 私用に 供하는 行動에서 나타난다. 또한 人間關係의 處理에 있어서도 관련된 사람이 自己와 어떤 關係에 있는가에 따라서 行動을 결정하며 公式的인 職位와 職位的 關係로서 處理되지 않고 私人和 私人的 關係로서 處理되는 경향이 많다. 그리하여 이런 人間關係를 公務를 위하여 惡用하고도 良心의 苛責을 받지 않는 사람이 많이 있는 것 같다. 사람의 採用과 昇進도 이런 基準에 의하여 되는 경우가 많고, 個人的 忠誠도 國家, 組織目標, 職務에 對한 忠誠보다 特定人에 對한 忠誠이 優先하는 例가 많은 것 같다. 組織內에는 이런 人間關係를 바탕으로 形成된 派閥이 盛行하고 葛藤이 많다.

### 2) 階序主義(Hierarchism)

우리 나라 사람들은 아직도 이 社會가 階序的으로 構成되고 있다고 認知한다. 즉 認知內容이 縱的이며 橫的이 아니다. 그리고 從의 關係는 다시 支配者와 被支配者와의 關係로 認知한다. 家族內의 父母는 子息을 支配하고, 上官은 部下를 支配하고, 政府는 國民을 支配하는 것으로 看做한다. 平等主義의 價値觀은 아직도 깊이 뿌리를 박지 못하고 있다. 被支配者의 責任만 강

조되고 支配者의 責任은 강조되지 않는다.

政府는 國民을 위하여 한다는 思考方式은 儒敎에 의하여 強調되었지만 이것은 어디까지나 支配者의 支配를 効果的으로 하기 위한 手段으로서의 價値觀이었다. 또 이것은 支配者의 恩寵의 表示로서 下賜되는 것으로 생각하였다.

政府가 國民에 對한 法律的인 義務로서 國民을 위한다는 思考方式은 아직 土着化되지 못하고 있다. 또 支配者는 그에 의한 支配를 効果的으로 하기 위해서 被支配者에 對해서 모든 面에서 模範이 되어야 하는 것으로 생각하였다.

官이 國民을 支配한다는 思考方式은 日政下에서도 계속되었고 補強되었다. 이 當時는 官이 國民에게 模範이 되었거나 國民을 위한다는 것이 아니었고 오히려 착취를 한 것이었기 때문에 國民의 反感을 더 造成하였다. 이리하여 國民이 官에 對한 反感, 敬遠, 忌避等은 아직도 그 殘滓가 남아 있는 것 같다.

組織內에서의 同級部署間의 協調는 잘 되지 않으며 階序上의 上官의 命에 의해서만 비로소 일이 成就된다. 그리하여 國民들도 陣情書를 地方機關보다 中央機關에 實務者보다 最高頂上의 大統領에게 提出하려는 경향이 있다.

### 3) 一般主義(Generalism)

우리는 技術이나 勞動에 종사하는 者를 賤視하여 왔다. 李氏朝鮮時代까지도 官人中에서 專門技術에 종사하는 者는 낮은 品階를 주고 一定階級 以上의 昇進을 막았다. 이러한 弊端은 아직도 우리의 行政官廳 속에 남아 있다. 儒學이나 經學에 밝은 者만이 優待를 받았다. 그러므로 이런 知識만 가지면 行政의 대부분의 일을 處理할 수 있는 것으로 생각하였다. 日政下에서는 儒學이나 經學代身에 法律學이 이런 취급을 받아왔다.

1) Suk Choon Cho. "The Korean Bureaucracy: Authority and Policy Formulation Process." Korean Journal of Public Administration. Vol. VIII, No.2, (1970) pp. 153-164.

2) 韓相福. 民族, 民族主義, 民族文化, 文化에 있어서의 普遍性和 特殊性-新東亞, 1974. 6. p.84.

行政環境의 急變과 더불어 行政組織內에서의 急增하는 技術所要에도 불구하고 이에 쉽게 適應하기 어려운 것은 이런 遺産 때문이다. 自己를 一定分野에 專門化하거나 職業的인 學會에 加入하거나 學術誌를 購讀하는 것을 願하지 않는 것이 대부분 職場人들의 경향이다. 官에 就職을 할려는 者도 法科나 其他 一般社會科學을 專攻으로 택하는 것이 그 길이라고 생각한다.

#### 4) 官人支配主義

李朝時代의 官職의 魅力은 安定性, 富의 蓄積, 높은 社會的 地位, 特權 및 權力行使 等에 있었고 公共을 위한 奉仕(Public Service)는 第2次的인 것에 지나지 않았다.

日政下에서 韓國人이 官職을 갖는 動機도 富의 蓄積을 除外하고는 基本的으로 마찬가지로였다. 手段으로서의 法律은 이런 動機를 위하여 使用되었기 때문에 法은 權力의 象徴같이 되고 매우 威嚇的인 것으로 認知되었다. 法律에 對한 이런 認知內容은 아직까지도 많이 變化하지 않았다.<sup>3)</sup>

科學를 통하여 登用된 官人들은 同類意識과 「엘리트」意識이 強하였고 이들은 德과 禮를 基準으로 하여 經論을 펴는 것을 자랑하였다. 따라서 이런 價值基準을 準用하는 한, 同類 내에서는 階序上의 秩序를 무시한 下意上達(上疎)이나 同僚간의 參與決定이 可能하였다.<sup>4)</sup>

이같은 官人集團 내에서의 參與, 下意의 直接上達의 분위기는 오늘날 많이 삭감되고 오히려 形式的으로나마 階序秩序의 엄격한 遵守의 경향이 強化된 느낌이 있다.

오늘 날 各種의 國營企業體, 半官半民團體, 純粹民間團體들은 各各 所管政府機關의 隸下에 속하여 統制對象으로 되고 있는 것도 이런 官人支配의 思考方式의 한 表現이기도 하다.

### 3. 圖書館의 行政文化

圖書館의 行政文化도 위에 說明한 傳統的인 行政文化가 거의 支配하고 있는 것 같다. 그러므로 傳統的인 行政文化에 圖書館의 行政文化를 接近시켜 보면 다음과 같다.

#### 1) 私人主義

圖書館의 構成員들도 私人主義는 아주 濃厚한 것 같다. 規則으로는 될 수 없는 일이(閱覽, 貸出) 知人이나 또는 윗사람의 부탁이면 언제 그런 規程이 있는가가 疑心스러운 程度로 쉽게 해결이 되어 아는 사람 萬能이 他社會와 마찬가지로 適用이 되며 圖書館의 職員은 새로운 知識이 항상 必要하다고 하면서 많이 배웠고, 배울려고 努力하는 사람 보다는 先任爲主가 強

한듯 하며, 相異한 權威型的의 使用(例 一部職員은 公探되나 一部職員은 特探에 의하여 採用되는 경우, 또 必要한 資格證의 有無)으로 인한 葛藤도 있는듯 하다.

#### 2) 階序主義

圖書館에도 平等主義의 價值觀은 아직도 깊이 뿌리를 박지 못하고 있는 것 같다.

學者的인 權威意識과 自主性을 가지고 自己 職務에 自主的으로 對處하여야 마땅할터인데 現實은 그렇지 못하고 上司의 命을 기다리고, 命令이 없는 일은 하기를 싫어하며, 圖書館을 利用하는 사람도 擔當 實務者 보다는 上官을 찾기를 좋아하며 또 아쉬움이 있을 경우 上官이나 知人の 소개를 받아 實務者를 찾는 利用者가 있는가 하면 이러한 環境下에서 實務者들은 自己의 創意力을 發揮하기에는 너무나 어려운 처지라 어떤 면으로는 하나의 附屬品으로 無氣力하고 적당히 時間을 보내는 것이 오히려 편한 때가 있다. 그러나 때로는 하나의 附屬品에 지나지 않는 司書에게도 上官으로부터 創意力과 진취성이 없다는 꾸중을 듣는 때가 종종 있다.

#### 3) 一般主義

圖書館의 人的 構成은 奉仕(直接奉仕, 間接奉仕)를 맡은 司書와 司書가 奉仕를 잘 하게끔 補助를 해주는 行政職으로 거의 構成되었는데 行政職은 一般職의 頂上까지 昇進을 할 수 있는데 反하여 司書職에는 一定階級(司書官) 以上の 昇進은 막혀 있는 實情이다.

李朝時代에 儒學이나 經學에 밝은 者만이 優待를 받고 이런 知識만 가지면 무슨 일이던 잘할 수 있는 것으로 생각 하듯이 行政職은 무슨 일이던 맡기기만 하면 잘 하는 것으로 되어 있어서 圖書館에서의 行政職도 아무 일이나 즉 司書職의 業務를 擔當할 수가 있으나 司書는 圖書館의 補助業務 즉 圖書館의 行政을 맡지 못하게 되어 있다. 그러므로 直接奉仕, 間接奉仕 業務를 圓滑히 하도록 補助하는 行政職만이 圖書館을 運營(豫算, 人事, 管理)하도록 되어 있는 즉 一般職인 上官이 專門家인 部下를 專門分野에 關해서까지 支配할 可能性이 많아지고 있다.

#### 4) 官人支配主義

現代 圖書館의 基本的인 思想은 圖書館 利用者들의 人種이나 性別, 社會的 身分, 經濟的 地位, 그들의 信條나 思想 등의 差때문에 差別待遇를 해서는 안될 것이다. 어디까지나 自由平等의 精神으로 奉仕에 임해야

3) 法意識調査結果에 關하여, 李太載, “司法制度와 法科大學에 關한 問題” 韓國法學教授會編, 韓國의 法學教育, 서울大學校出版部, 1971. p.66.

4) 金雲泰, 朝鮮王鮮行政史(近世編), 博英社, 1970. pp.177-208.

할 것이다. 그런데 어떤 側面으로는 利用者 보다는 優越하다는 自負心을 갖기를 바라는 것 같다. 어느 圖書館의 一般貸出席은 利用者が 쳐다 보게끔(부러워서 우러러 보는데) 높게 設置하였다. 이것은 사람에 따라 생각이 다를 수 있겠으나 筆者가 생각 하기에는 利用者と 마주 보게 또는 利用者が 오히려 내려다 보게 貸出席을 設置하여도 貸出業務에 하등의 지장이 없다고 생각하는데 그렇지 못한 것은 外形的인 權威意識과 官人支配主義의 영향으로 그렇지 않은가 하는 생각이 든다. 이와같은 權威主義態度는 民主社會의 온당한 職業人이 될 수 없고 바람직한 圖書館奉仕에 금이 가지 않느냐 한다.

上記한 傳統的인 行政文化들도 서서히 變化하고 특히 우리의 圖書館界에서도 變化의 徵兆가 보이는 것은 대단히 바람직 하다고 하겠다.

이 變化過程에서 比較的 완전히 近代化된 價値觀을 所有하게 된 者(modern) 또 傳統的인 價値觀을 아직도 많이 所有하고 있는 者(traditional), 그 中間에 있는 者(Ambivalent) 등이 생기는 바 modern의 比率이 얼마나 되는지는 알 수 없으나 그의 社會的 背景의 特色은 대체로 다음과 같은 것이다.

- (1) 年齡이 적은 것
- (2) 高等教育을 받았을 것
- (3) 專門知識을 習得했을 것
- (4) 職業團體나 學會, 研究會 등에 加入했거나 專門誌를 購讀할 것
- (5) 都市에서 成長했을 것
- (6) 國內 및 外國旅行의 經驗이 있을 것<sup>5)</sup>
- (7) 父母로부터 獨立한 者
- (8) Mass Media가 많은 者 등일 것이다.

우리 圖書館界의 人的 背景을 上記의 modern에 接近시켜 보면 近代化된 價値觀을 所有한 職員(司書)이 많을 듯 하나 실지는 그렇지 못한 듯 하다. 왜냐하면 圖書館界의 風土가 革新을 바라지 않으며 傳統을 숭상하고 있기 때문에 modern이 발 붙일 자리가 極히 좁은 現實에 modern을 많이 잃고 있는 때문이 아닌가 한다.

### 結 言

우리의 行政現實을 理解하는데 도움이 되리라고 생각되는 傳統的인 價値觀 즉 行政文化를 살펴보고 우리 圖書館界의 行政文化를 比喻해 보았다. 이러한 傳統的인 價値觀 즉 行政文化가 近代化 되자면 Modern이 活氣를 띠울 수 있는 風土가 助成되어야 하고 이러한 風土에 무엇보다도 먼저 指導者 및 先任者들이 다음 두 가지 方向의 自己役割適應(Role Adjustment)을 하지 않으면 안될 것이다.

첫째 統率範圍(Span of Control)가 넓어지는 것에 隨伴하여 他專門分野(自己가 과거에 專攻하지 않았던 分野)에 對해서 까지도 專門知識을 習得하고 또 自己가 과거에 專攻하였던 分野에 있어서도 새로운 變化에 對한 知識을 習得하여야 한다.

둘째, 自己보다 專門家인 部下들에게 權限을 대폭 委任하여 處理하고 自己는 目標提示者, 統制者, 統合者, 環境開拓者의 役割 등을 主로 遂行하여야 한다. 이렇게 될 때 우리의 圖書館界에도 modern들이 많아질 것은 틀림없는 事實이다.

5) 以上 6가지에 對해서는 of Jose V. Abueva "Administrative Reform and Culture." Hahn Been Lee and A.G. Samonte. eds. Administrative Reforms in Asia EROPA. Manila, Phippines. 1970. pp.45—46.

## 「도협월보」 원고모집

본 도협월보는 會員들 相互間의 情報交換과 學術發表 討論의 廣場으로서 활발히 利用되어야 하겠읍니다. 앞으로 會員 相互間의 情報交換을 위한 紙面을 大幅 늘이는 한편 圖書館專門誌로서의 面貌를 갖추어 會員들에게 보다 親密感을 줄 수 있도록 編輯할 計劃입니다.

이에 會員 여러 분들의 聲援을 바라며 다음 要領으로 積極 投稿하여 주시기를 바라는 바입니다.

內 容 : 圖書館學 및 運營實務 研究論文과 會員人事소식, 뉴스, 館界動向 其他 본 월보에

揭載할 수 있는 內容의 글.

原稿枚數 : 30枚 內外 (200字 원고지)

보 낼 곳 : 本協會 事務局